



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.14.2024

Kielce, dnia 18-01-2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/398/23 Rady Gminy Secemin z dnia 20 grudnia 2023 roku w *sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Secemin* w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 grudnia 2023 roku Rada Gminy Secemin podjęła uchwałę Nr LII/398/23 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Secemin. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 22 grudnia 2023 roku. W dniu 10 stycznia 2024 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia nie zostały złożone w terminie.

Zgodnie z treścią przepisów art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. jedn. Dz. U. 2023, poz. 1469 ze zm. – dalej jako ustawa) rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin ten jest aktem prawa miejscowego i określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

- a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,
 - c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;
- 3) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 4) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

W Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Secemin, stanowiącym załącznik do analizowanej uchwały, pomimo obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b i pkt 2a ustawy, Rada Gminy Secemin nie określiła wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych, prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jak również nie wskazała wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Należy podkreślić, że wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Bezwzględna konieczność zawarcia w regulaminie regulacji opisanej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, dotyczącej odpadów niebezpiecznych, wynika wprost z kategorycznego brzmienia tego przepisu. Pominięcie w postanowieniach regulaminu którejkolwiek z frakcji odpadów wymienionych w ustawie, bądź uwzględnienie w nich niekompletnej frakcji odpadów, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na niepełną, a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy - w zakresie wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Podobnie należy ocenić skutki nieokreślenia przez Radę Gminy Secemin, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 8 lipca 2020 roku, sygn. akt: II SA/Rz 259/20, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 czerwca 2022 roku, sygn. akt: II SA/Kr 442/22).

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że uchwalając Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Secemin, Rada Gminy Secemin przekroczyła zakres przyznanych jej kompetencji, dokonując w § 4 pkt 2 oraz § 23 ust. 2 i 3 nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących.

W § 4 pkt 2 Regulaminu przewidziano dla właścicieli nieruchomości obowiązek oznaczenia nieruchomości, posesji, przez umieszczenie w widocznym miejscu numeru porządkowego nieruchomości, podczas gdy obowiązek taki wynika wprost z art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t. jedn. Dz. U. 2023, poz. 1752 ze zm.), zgodnie z którym właściciele nieruchomości zabudowanych lub inne podmioty uwidocznione w ewidencji gruntów i budynków, które takimi nieruchomościami władają, mają obowiązek umieszczenia w widocznym miejscu - na ścianie frontowej budynku albo ogrodzeniu tabliczki z numerem porządkowym w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o ustaleniu tego numeru.

Z kolei w § 23 ust. 2 i 3 Regulaminu wskazano, iż kto nie wykonuje obowiązków określonych Regulaminem podlega karze grzywny. Postępowanie w sprawach, o których mowa powyżej, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Tożsamą treściowo regulację przewidują przepisy art. 10 ust. 2a i 3 ustawy, zgodnie z którymi karze grzywny podlega ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, zaś postępowanie w tej sprawie toczy się według przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t. jedn. Dz. U. 2022, poz. 1124 ze zm.).

Wojewoda podziela pogląd wyrażony między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 grudnia 2019 roku, sygn. akt: II SA/Ke 783/19, gdzie Sąd ten wskazał, iż rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu - co dopuszczalne jest tylko w granicach wyrażnie przewidzianego upoważnienia.

W § 4 pkt 3 Regulaminu przewidziano dla właścicieli nieruchomości obowiązek zapewnienia bezkolizyjnego dojazdu do wyznaczonego punktu zbierania odpadów. Organ nadzoru zgadza się ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 roku, sygn. akt: II SA/Ol 513/17, zgodnie z którym, nakazując właścicielowi zagwarantowanie bezkolizyjnego dojazdu do miejsca ustawienia pojemników, lokalny prawodawca powinien mieć na uwadze, że treść nakazów obciążających właściciela nieruchomości powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna, w zakresie niezbędnym do zapewnienia utrzymania porządku w gminie, a przez to jak najmniej ingerująca w wykonywanie prawa własności. Właściciel nieruchomości nie jest z reguły zarządcą drogi i nie może gwarantować bezkolizyjnego dojazdu dla podmiotu odbierającego odpady. Tym samym nałożenie wskazanego wyżej obowiązku na właścicieli nieruchomości wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ustawy (zob. też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 22 maja 2023 roku, sygn. akt: II SA/Ke 241/23).

W § 4 pkt 4 Regulaminu przewidziano obowiązek utrzymywania nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych oraz odłogowanych nieruchomości rolnych w stanie wolnym

od zachwaszczenia, w tym niszczenia roślin powodujących zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, podczas gdy ustawodawca nie upoważnił rady gminy, w ramach przewidzianej w art. 4 ustawy delegacji ustawowej, do nałożenia na właścicieli nieruchomości wskazanego wyżej obowiązku. Każdy obowiązek wynikający z regulaminu musi mieć podstawę do jego nałożenia wynikającą z delegacji ustawowej. Skoro więc katalog tych obowiązków w sposób wyczerpujący (enumeratywny) wylicza art. 4 ust. 2 ustawy, to jakiegokolwiek domniemanie w tym zakresie lub poszerzenie tych obowiązków o kolejne (choćby nawet podobne do wynikających z ustawy) nie jest dopuszczalne. W przeciwnym razie rada gminy uzyskałaby prawo do autonomicznego nakładania obowiązków na mieszkańców niezależnie od treści ustawy, co byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjną podstawą funkcjonowania samorządu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 roku, sygn. akt: II SA/Ke 1008/19).

W § 6 pkt 1 Regulaminu przewidziano obowiązek uprzątnięcia zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości, niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby. Należy jednak zwrócić uwagę, że obowiązki właścicieli dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości zostały wyczerpująco określone w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na której jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Ponadto, w ocenie organu nadzoru przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Wskazanie, że ma to następować niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby, stanowi zatem rozszerzenie ustawowego obowiązku (zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 26 kwietnia 2022 roku, sygn. akt: II SA/Ke 155/22).

W § 7 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy ograniczyła możliwość wykonywania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi do napraw „drobnych”, takich jak wymiana kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełnienie płynów czy regulacja pojazdów samochodowych. Określając wymagania w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi rada gminy jest obowiązana do wskazania warunków, pod którymi czynności te są dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania do określonych rodzajów. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości

powstałych w wyniku naprawy pojazdów. Nie ma natomiast upoważnienia do ograniczania możliwości przeprowadzania napraw poza warsztatami naprawczymi ograniczonych wyłącznie do drobnych napraw. Powyższe uregulowania stanowią naruszenie delegacji ustawowej, ograniczając przy tym zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 5 września 2023 roku, sygn. akt: II SA/Lu 580/23).

W § 8 pkt 4 Regulaminu wprowadzono zakaz wyprowadzania psów na tereny przeznaczone do zabaw dzieci i uprawiania sportów, podczas gdy w kompetencjach rady gminy, wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, nie mieści się wprowadzenie całkowitego zakazu wprowadzenia zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Rada gminy jest natomiast obowiązana do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na tych terenach nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i tym samym wykracza poza materię określoną w ustawie (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 2023 roku, sygn. akt: III OSK 98/22).

W § 15 pkt 2 Regulaminu przewidziano obowiązek wykonywania przez właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe wszelkich wymaganych odrębnymi przepisami szczepień ochronnych przed chorobami stanowiącymi zagrożenie w środowisku oraz okazywania przez właścicieli dowodów szczepień ochronnych na żądanie służb kontrolnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że kwestie dotyczące poddawania psów obowiązkowym szczepieniom przeciw wściekliznie i sposobu dokumentowania tego obowiązku regulowane zostały w art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2003 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t. jedn. Dz. U. 2023, poz. 1075 ze zm.). Jest to zatem materia ustawowa i nie podlega regulacji w formie aktu prawa miejscowego (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2020 roku, sygn. akt: II SA/Wr 127/20).

W § 21 ust. 1 Regulaminu przewidziano dla właścicieli nieruchomości obowiązek przeprowadzania deratyzacji w celu zapobiegania powstawania chorób zakaźnych przenoszonych na ludzi i zwierzęta przez gryzonie. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie można jednak wyprowadzić wniosku, aby gmina mogła regulować zakres podmiotowy w odniesieniu do deratyzacji, to znaczy wskazywać podmioty, które powinny podejmować się zwalczania gryzoni. Ustawodawca obciąża tym obowiązkiem gminę i przekroczeniem delegacji ustawowej jest przeniesienie tego obowiązku na właścicieli nieruchomości (zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 marca 2023 roku, sygn. akt: II SA/Wr 827/22).

Mając na względzie powyższe należało wskazać jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski